

El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente

Ben Ross Schneider

El capitalismo y la burocracia se encontraron y desde entonces están íntimamente ligados uno con otro.

Max Weber¹

Los empresarios y el Estado

En las investigaciones recientes sobre el desarrollo se observa un énfasis creciente en las relaciones entre los empresarios y el Estado.² Amsden (1989, p. 146), por ejemplo, llega a la conclusión de que “cuanto mayor sea la reciprocidad en las relaciones entre el gobierno y los empresarios [...] mayor será la rapidez del desarrollo económico”. Para Evans (1989, p. 574),³ “la autonomía enraizada [cuando a pesar de tener lazos estrechos con empresarios, los burócrata-

Profesor del Departamento de Política, Universidad de Princeton. Trabajo preparado para el taller “The Role of Collaboration between Business and the State in Rapid Growth on the Periphery”, Universidad de Princeton, octubre de 1993. Agradezco a muchos de los participantes en el taller, entre ellos Robert Kaufman, Helen Shapiro y Kathleen Thelen, sus comentarios a mi borrador. Asimismo, agradezco al Centro de Estudios Internacionales y a la Pfizer Foundation su apoyo económico, y a Greg Felker y a Anna Johnson, su ayuda en la investigación. Desde luego, la responsabilidad por el texto final es sólo mía. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

¹ Citado en Evans (1992, p. 146).

² En la mayoría de los casos se trata de las relaciones entre un grupo muy reducido de personas: los varios cientos de altos funcionarios de las principales dependencias gubernamentales y los varios cientos de altos ejecutivos de las empresas privadas estratégicas que, juntos, controlan la mayoría de las inversiones.

³ La autonomía enraizada depende de “una combinación aparentemente contradictoria de aislamiento burocrático weberiano con inmersión intensa en la estructura social circundante” (Evans, 1989, p. 16). Véanse también Gereffi (1990), Haggard (1990), Hofheinz y Calder (1982, pp. 68-83), Johnson (1987) y Schneider (1993). Kohli (1991, pp. 8-11) emplea el término “país como sociedad anónima” para caracterizar la convergencia fundamental de intereses entre el

tas conservan la capacidad de formular y actuar de manera autónoma según sus preferencias] constituye la clave de la efectividad del Estado en lo que respecta al desarrollo” y el factor que mejor explica las diferentes experiencias de desarrollo de Japón, Corea del Sur, Brasil, India y Zaire. En un estudio en el que compara las experiencias de Tailandia, Malasia, las Filipinas e Indonesia, Doner (1991, pp. 4-5) señala que “las diferencias en las relaciones entre el gobierno y el sector privado constituyen la explicación más importante de las variaciones observadas en la capacidad de negociación sectorial en los diversos países analizados”.

Las comparaciones recientes de las políticas económicas y el desempeño entre diversos países latinoamericanos también subrayan las diferencias presentes en las relaciones entre el gobierno y los empresarios.⁴ Al comparar los casos de Colombia y Perú, Thorp (1991, p. 195) llegó a la conclusión de que una de las razones principales de que la política económica colombiana haya sido más efectiva y coherente es que las relaciones entre el gobierno y el sector privado de Colombia se han “caracterizado por una mayor confianza y respeto mutuos”. Maxfield (1990, pp. 179-184) disgregó las relaciones entre el gobierno y los empresarios y afirmó que la “alianza de los banqueros” entre las élites financieras privadas y públicas era más fuerte en México que en Brasil y que, como resultado, México disfrutaba de mayor estabilidad monetaria, pero el gobierno brasileño tenía mayor capacidad para dirigir la inversión hacia la industria (1990, pp. 179-184).⁵

Un posible argumento en contra de los anteriores sería la inversión de la relación causa-efecto, es decir, la armonía entre las élites empresariales y las estatales no es la causa de que haya mejores políticas y mayor crecimiento sino, más bien, el resultado. Cuando los funcionarios públicos elaboran políticas adecuadas, la economía crece y florece la cooperación entre los capitalistas y el Estado. El punto de partida de este trabajo es, en el mejor de los casos, más dialéctico, pero,

Estado y el sector privado en Corea del Sur y en el Brasil autoritario y para explicar su mejor desempeño económico en comparación con Nigeria e India.

⁴ En gran parte de la literatura en inglés sobre las relaciones gobierno-empresarios en América Latina se analizan las transnacionales. Véanse, por ejemplo, Evans (1979), Moran (1974), Evans y Gereffi (1982), Gereffi (1990), y Bennett y Sharp (1985). Las empresas nacionales, nuestro principal interés en este trabajo, han sido relativamente ignoradas.

⁵ En realidad, la alianza de banqueros en México fue más amplia e incluía a “banqueros privados [...] comerciantes e industriales en gran escala y a las autoridades monetarias del sector público” (Maxfield, 1990, p. 9). Véase en Becker (1983) otro punto de vista sobre las alianzas a través de las fronteras del Estado en Perú.

en última instancia, el opuesto: la efectividad de las políticas depende de la calidad de las relaciones entre el sector privado y el Estado. En los casos de fuerte antagonismo y desconfianza implícita entre el gobierno y el sector privado, ninguna política, por brillante que pueda ser desde el punto de vista técnico, será efectiva. Por el contrario, cuando la colaboración entre ambos ha sido estrecha durante mucho tiempo, se ensancha la gama de políticas potencialmente efectivas, porque los inversionistas confían lo suficiente en el gobierno como para comprometer sus recursos en apoyo de nuevas políticas. Entre estos puntos de vista extremos se encuentra uno más probable de interacción o de ciclos de reforzamiento en el que, con el tiempo, las políticas más efectivas alientan la colaboración, la cual, a su vez, incrementa la calidad y efectividad de las políticas. Por el contrario, las políticas poco efectivas perturban la relación, propiciando así que las próximas políticas tengan menos probabilidades de éxito. Thorp (1991, pp. 195 y 197-198) hace énfasis precisamente en esos ciclos: virtuoso en el caso de Colombia, y vicioso en el de Perú.

Después de un breve examen de algunas de las dimensiones a lo largo de las cuales varía la relación gobierno-empresarios, el resto de este artículo se centrará en dos cuestiones fundamentales: ¿cómo logra la colaboración entre ambas mejorar la política económica y el desempeño del sector privado? y ¿qué factores explican el surgimiento de la colaboración? Las respuestas, en breve y sin entrar en detalles, son las siguientes: la colaboración aumenta el flujo de información del que disponen los funcionarios estatales, restringe la búsqueda improductiva de rentas y fortalece la confianza, la cual, a su vez, fomenta la inversión privada. Los agentes estatales y los dirigentes políticos son los principales responsables de establecer las condiciones para la colaboración. Dentro del aparato estatal, dichas condiciones suelen estar vinculadas con reformas administrativas que proporcionan incentivos de ascenso a los burócratas que les permiten mantener un estrecho contacto con las élites empresariales, al mismo tiempo que limitan las oportunidades de colusión. En el sector privado, la organización multisectorial, fomentada por el Estado, tiende a facilitar la colaboración, tanto en el caso de los consorcios como en el de las asociaciones de empresarios.

Formas de sinergia entre los empresarios y el gobierno

Todas las sociedades capitalistas enfrentan el dilema de cómo obtener el máximo beneficio de sus capitalistas privados sin permitirles abusar de su poder económico. Este dilema se agudiza en los países pobres, donde el comportamiento del capital privado es de vital importancia para el abatimiento de la pobreza y donde la propensión en favor del intervencionismo estatal tiende a generar fuentes adicionales de incertidumbre política para los inversionistas y a propiciar la búsqueda de rentas improductivas. Los funcionarios de estados de cualquier tipo buscan diseñar los medios para alentar a los inversionistas privados a que contribuyan al máximo al bienestar social (que en general se mide en términos del crecimiento agregado). Una de las variables que explican las diferencias entre naciones, en lo que toca al éxito de dichos intentos, es la calidad técnica de las políticas. Otro factor que contribuye a explicar una parte sustancial de esas diferencias es la calidad de las relaciones entre el sector privado y las élites gubernamentales.

La forma óptima de la interacción o sinergia entre los empresarios y el gobierno varía en cuatro dimensiones principales. Primera, los patrones de interacción que pueden alentar la sinergia dependen de la estrategia general del desarrollo. Así, las estrategias más populares de este siglo, incluidas la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), la industrialización orientada hacia las exportaciones y el neoliberalismo, varían principalmente en cuanto al tipo y al grado de la intervención estatal en la economía. Cuanto menor sea la intervención del Estado, mayor será la importancia de la capacidad de predicción y de la fuerza de los derechos de propiedad en las relaciones entre el gobierno y el sector privado. La estabilidad de las políticas y de la ley es la clave para reducir la incertidumbre y asegurar el máximo esfuerzo de los empresarios. Si la intervención del Estado es extensa, las relaciones empresarios-gobierno se tornan más complejas e importantes, y la *colaboración* (que se define en la siguiente sección) se convierte en la clave de la sinergia.

Segunda, el carácter de la interacción varía según el tipo de política, particularmente en los estados intervencionistas. En el caso de la estabilización macroeconómica, el éxito parece estar vinculado a la capacidad de las élites gubernamentales para lograr que los empresarios mantengan los precios a la baja, respeten medidas como el control de precios y retengan a sus empleados. La *concertación* o las negociaciones constantes entre los representantes del gobierno, los empresa-

rios y los trabajadores tienden a facilitar el cumplimiento de esas políticas. En el caso de políticas redistributivas, el acuerdo óptimo es el de la *negociación* obligatoria de buena fe entre empresarios y gobierno (y posiblemente trabajadores) acerca de las participaciones relativas. En el caso de políticas industriales, en el que los actores estatales destinan recursos a sectores y tecnologías específicas, la relación óptima es una colaboración en la que las élites estatales y empresariales trabajen estrechamente unidas durante años en busca de objetivos comunes, como la exportación de más bienes manufacturados o la producción de bienes que antes se importaban. En principio, la concertación, la negociación y la colaboración llevan, cada una, a la adopción de mejores decisiones y tienen como resultado políticas industriales macroeconómicas y distributivas más eficaces que si burócratas y capitalistas actuaran unilateralmente.

Tercera, la relación óptima varía según la etapa en que se encuentre cada tipo de formulación de políticas. Cuando se establecen objetivos amplios, como el aumento de las exportaciones o de los ingresos rurales, la relación óptima depende de que haya canales eficaces para la *construcción del consenso*. Una vez que se han definido los objetivos amplios y se ha construido el consenso, es preferible dejar la formulación de las políticas particulares a funcionarios públicos autónomos que tengan un conocimiento preciso de las condiciones y del potencial del sector privado. Cuando se trata de poner en práctica y ajustar las políticas, la colaboración estrecha es, una vez más, la clave.

Por último, entre los países que buscan la industrialización dirigida por el Estado, las relaciones óptimas varían según la estrategia industrial. Por ejemplo, las élites estatales de Corea del Sur, Brasil y México favorecieron a las industrias fordistas de grandes volúmenes de producción, mientras que los funcionarios gubernamentales de Taiwán (y, antes, los de Alemania) alentaron las estrategias de especialización, de producción a pequeña escala o de búsqueda de nichos de mercado.⁶ En el caso de las estrategias fordistas, la relación óptima es de nuevo la colaboración, mientras que en el caso de las estrategias orientadas en torno a la identificación de nichos de mercado la *coordinación* más laxa pareciera ser mejor. En las industrias fordistas, la colaboración involucra a un pequeño número de empresas grandes

⁶ La diferencia sólo es de grado, puesto que la mayoría de los países mezcla la producción a gran escala y las industrias especializadas. Así, en un mismo país, la relación óptima varía de una industria a otra, dependiendo de las estrategias que se siguen en cada sector.

trabajando en contacto estrecho con los funcionarios del gobierno en la determinación de las tecnologías, los sistemas de producción, los mercados y otros detalles comerciales. En el caso de la coordinación exitosa, por otra parte, las élites estatales colaboran estrechamente con las empresas para determinar los mejores medios de apoyo en lo que respecta a infraestructura e insumos, pero dejan las cuestiones microeconómicas de producción y comercialización a un gran número de empresas pequeñas y medianas.

El análisis que sigue se centra principalmente en la colaboración en los casos de fuerte intervención estatal para promover una industrialización fordista rápida. La concertación, la construcción de consenso, la predecibilidad y la coordinación pueden, todas ellas, mejorar el desempeño de las economías capitalistas. Sin embargo, entre las diversas formas de relación posible entre gobierno y empresario, la colaboración plantea algunos de los mayores dilemas, porque la interacción entre el sector privado y el gobierno es tan cercana, y propensa al error y a la corrupción, que es muy costosa cuando fracasa.

El nudo de la colaboración: información, reciprocidad y confianza

La colaboración, del latín "trabajar juntos", es una situación en la que los burócratas y los industriales comparten mucha información, en la que los segundos obtienen de los primeros subsidios a cambio de mejoras en el desempeño industrial (reciprocidad) y, finalmente, confían unos en otros.⁷ Decir que burócratas e industriales colaboran no significa que la relación sea voluntaria o siempre armoniosa. Los burócratas, en particular, poseen poderes de coerción que pueden utilizar a fin de provocar la colaboración. Trabajar juntos significa más que llevarse bien. Con frecuencia, las relaciones entre el sector privado y el gobierno han sido corteses y aun afectuosas sin que se haya establecido como premisa un propósito común. La colaboración supone además

⁷ La colaboración es difícil de aplicar y de medir. Los datos cuantitativos sobre la frecuencia, duración y contenido de las conversaciones (indicadores de agenda) podrían revelar una variación significativa entre naciones. La información acerca de los tipos y funciones de los foros de interacción (consejos, comités consultivos, equipos de trabajo) también podría ser reveladora. Sin embargo, la colaboración es en gran medida una cuestión de percepción y de comportamiento en el tiempo y, por ende, quizá sea mejor examinarla mediante entrevistas y estudios de caso de las políticas y de las estrategias empresariales.

una meta positiva; trabajar juntos con una intención fraudulenta es colusión.⁸

Históricamente la colaboración amplia y duradera entre empresarios y gobierno ha tendido a ser más la excepción que la regla. Entre los casos mejor conocidos están: Japón, durante la mayor parte de este siglo; Corea del Sur, a partir de la década de los años sesenta; Colombia, durante la mayor parte del periodo posterior a 1958; México, de 1946 a 1970 y, nuevamente, a partir de finales de la década de los ochenta, y Brasil, durante la década de los años cincuenta y durante el régimen militar (1964-1985).⁹ Por lo general, la colaboración se asocia con un crecimiento rápido, pero no siempre. Algunos países experimentan un desarrollo rápido, alimentado a menudo por bonanzas de recursos naturales, sin colaboración, como en México a finales de la década de los años setenta. Los casos de colaboración y recesión son raros, si bien a veces el sector privado y las élites estatales colaboran para reducir la capacidad de los sectores en decadencia.

Aunque muchos de los ejemplos y comparaciones que se utilizan en el artículo se basan en algunos países en particular, la colaboración no es un rasgo nacional binario. En la mayoría de los países capitalistas se da cierta colaboración, al menos en algunas áreas o durante algunos periodos.¹⁰ Es común mencionar a Estados Unidos como un caso claro de antagonismo muy enraizado entre los empresarios y el gobierno (Vogel, 1978). No obstante, la colaboración fue intensa durante las guerras mundiales, en el complejo militar o industrial y en otras áreas, como el servicio de extensión agrícola.

El principal efecto de la colaboración que habrá de enfatizarse aquí es el que ésta ejerce en la efectividad de la política industrial. En

⁸ En países y momentos en donde se puede caracterizar a las relaciones Estado-empresariado como de colaboración siempre hay algunos funcionarios y empresarios que buscan únicamente ganancias ilícitas. También en una relación de colaboración puede haber una pequeña parte del subsidio o contrato (se decía que 3-5% en Brasil durante el régimen militar) destinada a sobornos, sin que esto implique una relación de colusión.

La colaboración no es compatible con una situación de corrupción generalizada. Sin embargo, es posible y de hecho frecuente que en situaciones de colaboración haya un grupo reducido de actores que busque aprovechar el esquema para obtener ganancias ilícitas. En esas situaciones es frecuente, asimismo, que una parte pequeña de los subsidios se destine a la corrupción.

⁹ Las relaciones entre el sector privado y el Estado fueron buenas en Taiwán después de 1960, y en Chile, después de la década de los setenta. No obstante, en ninguno de los dos casos se puede hablar de colaboración, porque en Chile la estrategia era neoliberal, y en Taiwán el Estado se mostraba distante y las compañías seguían estrategias menos fordistas.

¹⁰ Véase Thorp (1991, p. 192), quien analiza diferentes relaciones entre el gobierno colombiano y el sector privado en los casos del café, el carbón y el petróleo.

los países en que el Estado interviene extensamente en la economía, las políticas afectan al desarrollo general. El objetivo no consiste en intentar medir con precisión la contribución de la colaboración al desarrollo en general sino, más bien, analizar su efecto sobre la efectividad de la política industrial. La colaboración mejora la efectividad, porque mejora las políticas industriales y alienta a los inversionistas a encausar recursos de acuerdo con ellas. Las críticas de la corriente neoclásica han demostrado que la intervención estatal extensa es riesgosa, porque deja las decisiones acerca de la distribución de los recursos en manos de burócratas que no cuentan con una información precisa y cuyas intenciones son, supuestamente, egoístas; porque alienta a los capitalistas a hacer trampa e invertir en un politíqueo improductivo, y porque crea una incertidumbre política, que puede desalentar la inversión privada. La colaboración frena esas tendencias "naturales".

El objetivo de la mayoría de las políticas es provocar un cambio en el comportamiento de los agentes económicos privados. Por consiguiente, cuanto mayor sea la precisión con que los responsables de definir las políticas puedan predecir las respuestas de esos agentes, mayores serán las posibilidades de que la política tenga el efecto deseado. Las políticas que "concurden" con la realidad industrial y económica serán más creíbles. Los flujos de información son de capital importancia para el concepto de Evans de la "autonomía enraizada". El "enraizamiento" permite a los actores estatales "asegurar una información completa" (Evans, 1992, p. 158). En su análisis sobre India, Evans (1992, p. 174) subraya la falta de redes capaces de permitir a las élites estatales "hacer acopio de la información y difundirla". Además, el "Estado indio no puede contar con el sector privado [...] como fuente de información sobre el tipo de política industrial que podría ser exitosa".¹¹ Los flujos de información también afectan la confianza y la reciprocidad. El flujo de información del Estado hacia el sector privado reduce la incertidumbre política y, por ende, aumenta la inversión. El flujo de información mejora la capacidad de los burócratas para exigir reciprocidad y, con ello, asegurar la aplicación de las políticas.¹²

¹¹ La "enraización" también permite a las élites estatales "contar con el sector privado para una implementación efectiva de las políticas" (Evans, 1992, p. 158).

¹² Asimismo, la "enraización" proporciona "canales institucionalizados para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y de las políticas" (*ibid.*, p. 164). Haggard (en prensa) también caracteriza las relaciones entre los empresarios y las élites estatales como una negociación en proceso. Para otros, en contraste, si el gobierno es un negociador dispuesto, esto es, susceptible a presiones, ello mina su credibilidad (Rodrik y Zechauer, 1988).

A otros analistas les interesa más la búsqueda improductiva de rentas y el uso de la reciprocidad para impedirlo.¹³ Según la teoría económica, los inversionistas racionales responderán a los subsidios; lo difícil es impedir que usen los subsidios con fines improductivos. La reciprocidad o disciplina tiene dos caras: los actores estatales deben tener la capacidad y autonomía para exigir un mejor desempeño a cambio de los subsidios y, al mismo tiempo, su autonomía no debe ser tanta que puedan escapar a la disciplina y al control que impedirían que abusaran de su poder. Lograr que el Estado y la sociedad se disciplinen el uno al otro es la clave para mantener una colaboración productiva.

El gobierno necesita saber que las empresas que reciben subsidios están haciendo algo positivo a cambio. Esa supervisión es esencial para la reciprocidad. Sin embargo, el problema es que si los subsidios dependen del desempeño, entonces las empresas tienen fuertes incentivos para distorsionar la información sobre su desempeño. Es por ello que otros especialistas han hecho énfasis en que las metas de desempeño tienen que ser claras, medibles y no fácilmente manipulables. Un buen ejemplo, en este sentido, es el desempeño exportador, dado que es más fácil de medir que, digamos, la mejoría técnica o que los aumentos de productividad y, al mismo tiempo, resulta más difícil de distorsionar.¹⁴

Para otros analistas la cuestión central es la confianza, cuyos beneficios fueron señalados por los economistas desde hace mucho tiempo. En principio, la confianza es "sumamente efectiva y hace que toda la economía funcione mejor" (Arrow, 1974, p. 23). En los países pobres, la falta de confianza entre los agentes económicos puede inhibir cualquier tipo de intercambio benéfico y retrasar el desarrollo en su conjunto (Leff, 1986, p. 2 y *passim*). En los países industrializados, los "sistemas muy confiables" son más competitivos (Soskice, 1991; véase

¹³ Para Amsden (1989, p. 146), la reciprocidad "significa que en un intercambio directo de subsidios, el Estado exige a las empresas ciertos estándares de desempeño". Maxfield (1991, p. 3) emplea el término "consentimiento recíproco" (que toma de Samuels, 1987), con el que quiere decir algo similar a la colaboración en el sentido definido en este trabajo. Al respecto, véase también Wade (1990 y 1993).

¹⁴ La explicación de la falta de hallazgos concluyentes en los análisis cuantitativos de la relación entre el libre comercio y el crecimiento a escala nacional puede tener algo que ver con esa función de supervisión. Quizá el comercio no sea en sí mismo el que tenga un efecto positivo en el crecimiento sino, más bien, las exportaciones de países con estados intervencionistas; es decir, el libre comercio es menos importante que su desempeño exportador (y por consecuencia el monitoreo) en países donde la reciprocidad es fundamental.

también Lorenz, 1993). En Japón, la confianza provoca prácticas exitosas de subcontratación (Smitka, 1991).

La consecuencia más importante de la confianza entre empresarios y gobierno es que reduce la incertidumbre y, por consiguiente, aumenta la inversión (y, en general, el cumplimiento de las políticas) sobre los niveles "normales". Así pues, los capitalistas se comprometen y comprometen sus recursos más de lo que lo harían con determinados incentivos inmediatos, porque saben que, si las cosas se ponen mal, el gobierno los apoyará.

La intervención estatal extensa y discrecional debilita los derechos de propiedad y agudiza la incertidumbre política (al mismo tiempo que reduce la incertidumbre del mercado).¹⁵ La imposición de un arancel hace que los inversionistas desvíen inmediatamente su atención de los mercados internacionales hacia las élites estatales que lo impusieron. Los cambios en los subsidios y en las políticas pueden equivaler a la confiscación. La inestabilidad gubernamental, las organizaciones obreras poderosas y los burócratas influyentes con dudas sobre el capitalismo agudizan la incertidumbre política y, por ende, reducen la inversión privada, aumentan la prima de riesgo sobre los beneficios esperados (y, por consiguiente, aumentan el costo social de la inversión privada) y reducen el periodo promedio necesario para recuperar la inversión. En cambio, la confianza entre funcionarios públicos e industriales puede reducir la incertidumbre política y aumentar el flujo de inversión de largo plazo y de bajo costo.¹⁶ En contextos de este tipo la confianza sustituye a los derechos de propiedad.

Vale la pena citar la descripción de Colombia que hace Thorp porque parece aplicable a la confianza en otros países en vías de desarrollo. La autora caracteriza la confianza del sector privado en los funcionarios gubernamentales como:

una confianza amplia en la que la red de amistades y contactos es tal que se busca satisfacer sus intereses de manera razonable. Así, respecto a una política de control de las importaciones, por ejemplo, hay confianza

¹⁵ Acerca de las fuentes políticas de la incertidumbre, véanse Barzelay (1986), Przeworski y Wallerstein (1988) y Stewart y Venieris (1985).

¹⁶ Creíble es un adjetivo que se aplica a ciertas políticas o declaraciones; la confianza caracteriza a una relación más multifacética. Las políticas pueden ser creíbles, ya sea que exista o no la confianza, dependiendo de ciertos factores inmediatos como el apoyo político al gobierno o al diseño de políticas; pero la confianza previa hace más creíbles todas las políticas y declaraciones. Véase Rodrik (1989).

en que el sistema funcionará "razonablemente". Esto no significa que quien arbitrará será un sistema abstracto y neutro, sino que lo que predominará será un sentido común y práctico razonable (Thorp, 1991, pp. 197-198).

La confianza no está institucionalizada formalmente y depende de las amistades, los contactos y el sentido común; por consiguiente, es sensible a los cambios de personal, de gobierno y de regímenes.

La confianza entre burócratas y capitalistas es el resultado, sobre todo, de lo extenso de su interacción, tanto la pasada como la esperada.¹⁷ Cuando los burócratas y los industriales interactúan a título personal durante largos periodos y esperan seguir haciéndolo, se vuelven predecibles unos para otros y el costo de la defección aumenta. Además, el desplazamiento de burócratas a compañías privadas puede mejorar enormemente la confianza, tanto fortaleciendo los lazos personales entre los burócratas y los nuevos ejecutivos como dando alicientes a los burócratas en funciones para no ofender a futuros empleadores (véase Schneider, 1993). Todos estos factores hacen evidente que la confianza no depende de normas sociales o culturales difusas sino del hecho de que en relaciones de largo plazo el costo del oportunismo tiende a ser prohibitivo.¹⁸

La importancia de los diversos elementos de la colaboración mencionados es clara en términos deductivos. No obstante, el problema es que la evidencia empírica en torno a la significación real es aún muy limitada. Estudios más detallados acerca de la toma de decisiones real en la burocracia económica y en las empresas nos darían mejores argumentos para mostrar cómo los flujos de información mejoran las políticas, la reciprocidad incrementa el rendimiento y la confianza aumenta la inversión.

¹⁷ Soakica (1991, p. 49) hace notar que no existen sistemas de elevada confianza en los que las relaciones entre los diversos agentes económicos sean de corto plazo. Los factores adicionales que mejoran la confianza en otras relaciones incluyen la socialización común y la interacción multifacética, en las que, por ejemplo, la defección en el sector empresarial puede ser castigada con el exilio de toda la familia (Leff, 1986). Esos factores no parecen ser importantes en todas partes, aunque puede haber casos, como Japón y Francia, en los que la socialización en la universidad y en la escala de ascenso profesional es muy fuerte (acerca de los lazos entre burócratas y capitalistas en Japón, véase Tara y Wada, 1987).

¹⁸ Con el tiempo, las normas de confianza y reciprocidad pueden adquirir un aura de economía moral del capital. Respecto a la economía moral en los grupos empresariales, véase Granovetter (1993, pp. 34-38).

Condiciones que deben cumplir las burocracias para la colaboración

Las burocracias colaboradoras han contado con la capacidad intelectual y las herramientas técnicas para definir políticas, con la firmeza para resistir la colusión, con una autoridad fuerte para disciplinar a los capitalistas descarrilados y con la intimidad en el trato como para saber qué empresas colaboran y cuáles podrían hacerlo con un empujón. En otras palabras, las burocracias eficientes requieren capacidad técnica y de implementación, autonomía o aislamiento, e instrumentos de política adecuados.¹⁹ En esta sección se examina cada una de esas condiciones y se llega a la conclusión general de que su establecimiento depende primordialmente de la institucionalización de oportunidades de ascenso que recompensen a los servidores públicos por adoptar los comportamientos deseados.

Para colaborar, las burocracias necesitan contar con recursos humanos y materiales especializados y ejercer un control sobre algún recurso escaso en el sector privado, como el tipo de cambio, las exenciones de impuestos, la protección o el crédito. Tanto el MITI japonés, como el Consejo de Planeación Económica sudcoreano y el Banco Nacional para el Desarrollo Económico (BNDE) brasileño contaban con pequeños grupos de expertos de varios cientos de profesionales y con presupuestos reducidos. Sin embargo, controlaron la asignación de recursos críticos para el funcionamiento de sus economías y los utilizaron para dirigir la inversión hacia áreas prioritarias. Además de la pericia, las burocracias que definen planes necesitan un ápice de coherencia para impedir las disputas interburocráticas que malgastan los recursos humanos y materiales.²⁰ La solución a las jurisdicciones que se superponen y a los subsidios que se neutralizan entre sí reside menos en la coordinación administrativa que en la "selectividad estratégica" de los instrumentos de la intervención (Evans, 1989, p. 582).

Una cuestión de capital importancia para la escala de ascenso burocrática es el empleo estable o la creación de un servicio público

¹⁹ El mejor análisis sintético de los requisitos burocráticos para una intervención estatal efectiva sigue siendo el de Rueschmeyer y Evans (1985). Véase también Nordlinger (1987).

²⁰ Acerca de la necesidad de coherencia administrativa, véanse Barzelay (1986, pp. 9-11), Evans y Tigre (1989) y Rueschmeyer y Evans (1985, pp. 47-49 y 55-56). Para impedir una guerra burocrática de todos contra todos, es necesario que haya cierto grado de jerarquía o un conjunto de prioridades, pero a menudo se exagera el argumento de la coherencia. Un poco de fragmentación y lucha burocráticas son naturales y no necesariamente dañinas para la política industrial (Johnson, 1982, y Tendler, 1968).

profesional. El ejercicio prolongado de los burócratas en los ministerios o en las dependencias estatales facilita el desarrollo de la confianza y permite a los funcionarios comprometerse sin perder su lealtad al Estado. El empleo vitalicio, o al menos estable, ofrece a los burócratas un horizonte de inversión más amplio y aleja de sus cálculos el ciclo electoral (véanse Schneider, 1991; Grindle, 1977; Rauch, 1993).

No todos los tipos de servicio público profesional facilitan la colaboración. Brasil, Estados Unidos y Japón tienen diferentes tipos de profesiones públicas vinculadas con diferentes clases de relaciones entre el sector privado y el gobierno (véase una comparación completa en Schneider, 1993). En Brasil, los funcionarios estatales de élite pasan la mayor parte de su carrera profesional en el sector público, pero cambian de dependencia gubernamental cada cuatro o cinco años; en Estados Unidos, los servidores públicos suelen trabajar para una sola dependencia durante toda su vida profesional, y en Japón, los funcionarios gubernamentales trabajan para un solo grupo ministerial, pero se desplazan dentro de éste.

Para la colaboración, el modelo brasileño es demasiado fluido, el estadounidense demasiado restrictivo y el japonés casi adecuado. Las relaciones que se dan entre los empresarios y el gobierno en Brasil han sido caracterizadas como "camarillas burocráticas", grupos *ad hoc* de funcionarios públicos responsables de ciertas áreas de políticas en particular de varias dependencias gubernamentales y ejecutivos de empresas relacionadas con esas dependencias. La existencia de tales camarillas puede promover la cooperación de corto plazo, pero las camarillas se deshacen constantemente cuando los burócratas pasan a nuevos puestos en otras áreas de políticas. En Estados Unidos, los servidores públicos estables se unen a los legisladores estables y a sus equipos, así como a los ejecutivos de empresas reguladas dando lugar a los llamados "triángulos de hierro". En general, estos triángulos suelen actuar en defensa de sus privilegios (coaliciones distributivas al estilo de Olson) y tienden a obstaculizar la colaboración productiva. La circulación de los burócratas japoneses a través de varios departamentos y dependencias de un mismo ministerio les permite tener un panorama más amplio de la misión de éste (Johnson, 1982). El movimiento es rápido en los puestos más bajos de la escala burocrática, pero se torna más lento a medida que se asciende en la escala. Los modelos de escalas burocráticas de Japón no son tan restringidos como los de Estados Unidos ni tan impredecibles como los de Brasil. Los funcionarios públicos japoneses tienen la oportunidad tanto de contar

con una perspectiva más amplia de la política económica como de desarrollar relaciones de largo plazo con la industria.

Otra de las condiciones es la probidad o comportamiento exento de colusión. Los tipos de colusión posibles son dos y ambos resultan teóricamente más interesantes para las empresas que el cumplir con las políticas públicas. El soborno directo es siempre atractivo cuando los salarios de los burócratas poderosos representan porcentajes muy pequeños de la caja chica disponible en las compañías que deben regular; y también es atractiva la búsqueda legal pero improductiva de rentas. Los capitalistas racionales invertirán recursos en cabildos, candidatos, partidos, publicidad y otros medios para presionar a los burócratas. Los industriales, por su parte, también pueden ejercer un poco de supervisión, pero, en general, el poner un alto a la búsqueda improductiva de rentas depende del gobierno. Si el soborno o el cabildío funcionan, algunas compañías invertirán en ellos, pero, si la burocracia actúa de tal suerte que el beneficio de ese tipo de inversión sea sumamente improbable, entonces los industriales desistirán de hacerla.

Son varios los factores que reducen la tentación de la colusión, entre ellos, el diseño de políticas, el aislamiento, una burocracia profesional y la presión externa, aunque la burocracia profesional es el factor clave. El diseño de políticas puede reducir los estímulos a la colusión. Por lo menos desde que Krueger (1974) acuñó el término de búsqueda de rentas, los economistas han abogado por el uso de instrumentos de política que dependan más del precio que de la cantidad para reducir las probabilidades de la búsqueda improductiva de rentas. Es menos probable que los burócratas que carecen de un poder discrecional sean molestados por los capitalistas que buscan rentas. No obstante, por definición, la política industrial entraña cierto poder discrecional y cierta intervención con propósitos específicos, y los burócratas de la mayoría de los estados de industrialización reciente exitosos han ejercido amplios poderes discretos. Consecuentemente, ha habido algo más que los ha disuadido de abusar de esto.

Si para los burócratas resulta difícil resistirse a aceptar los recursos financieros que les ofrecen los capitalistas en busca de rentas, para los políticos la dificultad tiende a ser más grande aún. De ahí que los burócratas puedan verse asediados tanto por los industriales como por sus aliados, los servidores públicos electos y, por consiguiente, que sea necesario aislarlos de la política. El aislamiento más efectivo es el que priva a los legisladores del control sobre las promociones al interior de la burocracia. Si éstas se basan en los méritos y los nombramientos

por influencia política son pocos, los servidores públicos tendrán mayor capacidad para ignorar las peticiones de los políticos y de los empresarios que los apoyan.²¹ La clave es el aislamiento, no la incomunicación. El aislamiento permite que los burócratas comprometidos se mantengan autónomos y que, así, puedan incursionar fuera del Estado con una buena protección, más que permanecer en él.

El aislamiento hermético deja fuera incluso a quienes buscan disciplinar al Estado. Tales grupos pueden ser moralistas, como algunos funcionarios militares en Brasil, políticos de la oposición en México y Japón, estudiantes en Corea del Sur, o incluso algunos de esos directores de organizaciones empresariales que se empeñan en impedir la distribución injusta de los favores estatales a ciertas empresas en particular.²²

El gobierno no solamente debe supervisarse a sí mismo o someterse a una disciplina externa, también tiene que supervisar a los capitalistas y castigar sus transgresiones. El señalamiento político resulta de capital importancia para establecer el rango del comportamiento aceptable. La ley de Park sobre la acumulación ilícita de riqueza es uno de los ejemplos más notorios de disciplina (véanse Amsden, 1989, y E. M. Kim, 1988). Otras medidas menos drásticas incluyen por lo general la reducción o retiro de los subsidios, pues, cuando los gobiernos hacen de los subsidios una política para sacar de apuros a empresas en problemas, como se hizo en Brasil y en México durante la década de los setenta y principios de los ochenta (o en el caso de las compañías de ahorros y préstamos en Estados Unidos), constituye una invitación al abuso.

Evans califica el término autonomía como enraizado, para hacer énfasis en el hecho de que los burócratas eficientes tienen lazos muy estrechos con las empresas. Las unidades de medida del enraizamiento incluyen la proporción de tiempo que los burócratas pasan con los empresarios y la densidad de las redes formales que los vinculan con los industriales. La primera está fundamentalmente asociada a la cuestión de incentivos de ascenso en la escala de la burocracia: los funcionarios gubernamentales invertirán tiempo en los industriales, si ello

²¹ Sobre el aislamiento, véanse Leff (1968), Geddes (1990), Nordlinger (1987, pp. 376-379) y Schneider (1991 y 1993). Rauch (1993) llega a conclusiones similares sobre el efecto positivo de la reforma de la administración municipal en la inversión en infraestructura en Estados Unidos.

²² Tal parece ser el caso en el sector financiero, cuando los propios banqueros apoyan la autonomía del banco central (Maxfield, 1991 y 1993). En ese caso, los costos de una búsqueda exitosa de rentas pueden ser demasiado altos para que el sistema financiero los soporte.

les sirve para ascender en la escala burocrática.²³ Las redes son, en gran medida, consecuencia de los esfuerzos del gobierno por institucionalizar la información proveniente del sector privado, si bien, en ocasiones, los gobiernos acceden a las presiones de éste para crear los consejos, equipos de trabajo y grupos de consejeros.

La circulación de personal entre el sector público y privado muestra una variación amplia. Las empresas francesas, japonesas y sudcoreanas contratan grandes cantidades de burócratas de alto rango que, por lo general, se retiran pronto (véanse Schneider, 1993; y Steers *et al.*, 1989, p. 44). Esta práctica, conocida en Japón como *amakudari* o descenso del cielo, aumenta la confianza, ya que proporciona a las empresas la perspectiva del mundo que realmente tienen los burócratas, pues les permite contratar nuevos ejecutivos que llegan con una ya densa red de contactos en la burocracia, fortaleciendo así su influencia sobre las élites estatales. El movimiento a través de las fronteras del Estado en Brasil, Colombia y otros países es más *ad hoc* y puede ocurrir varias veces durante una carrera en el servicio público y, aunque su efecto en la confianza o en el fortalecimiento de las redes es más débil, sigue siendo positivo.

Los burócratas pueden llegar a tener mejores socios si, al mismo tiempo que colaboran, tienen un discurso legitimador. Los discursos sobre el desarrollo han variado desde los de Sun Yat-Sen hasta los de Prebisch y la CEPAL, pasando por el anticomunismo, pero en su mayoría hacen énfasis en el nacionalismo. Los estados pueden fomentar la colaboración invirtiendo en discursos sobre el desarrollo (*v. gr.*, en programas de adiestramiento, publicaciones, seminarios, y patrocinio de la investigación). Para los servidores públicos idealistas, el discurso es una justificación suficiente para autodisciplinarse y supervisar a los receptores de los subsidios. En los casos en que el interés personal es más fuerte, los discursos imponen al menos una jerarquía de objetivos que reduce el conflicto en el seno del Estado. Los discursos desarrollistas también reducen la incertidumbre para los inversionistas privados, pues les permiten calcular probabilidad de cambios en las políticas y aumentan el costo de la colusión al hacerla antipatriótica.

En general, la creación de capacidad, probidad, disciplina y autonomía suele asociarse al autoritarismo; sin embargo, más que nece-

²³ Un ejemplo interesante es el análisis de Leonard (1977) de la extensión agrícola en Kenya. Los incentivos de ascenso mantuvieron a los burócratas fuera de las zonas rurales y redujeron la efectividad de las políticas gubernamentales.

saria o suficiente, la dictadura es permisiva o funcional.²⁴ Desafortunadamente, en el caso de la colaboración para reformar el Estado, el autoritarismo ha sido funcional. En los estados de industrialización reciente, los dirigentes políticos transfieren control sobre recursos a las burocracias económicas (en algún momento). Ahora bien, puesto que esas transferencias benefician poco a los legisladores electos, a menudo se dan en circunstancias de autoritarismo o democracia restringida. No obstante, en algunas ocasiones las sumas transferidas han sido pequeñas o han tenido un financiamiento inesperado, como la ayuda de Estados Unidos a Corea del Sur y Taiwán. Cuando los gobiernos son débiles, resulta difícil establecer oportunidades de supervivencia y ascenso reguladas y aisladas y, por consiguiente, esas oportunidades se presentan por lo general en el caso de gobiernos autoritarios. Tampoco en esos casos es necesario el autoritarismo, no obstante, en algunas democracias son pocas las probabilidades de reforma (véase Geddes, 1991).

Capitalistas organizados: ¿es bello lo grande?

En otras formas de sinergia, en particular en los casos de estados menos intervencionistas, quienes participan en el sector privado pueden no estar organizados, pero la colaboración tiene lugar usualmente entre servidores públicos y miembros de las organizaciones que agrupan a varias empresas, antes bien que a ejecutivos de compañías diseminadas que producen un solo bien.²⁵ En su evaluación comparativa de los países de industrialización reciente de Asia Oriental, Johnson (1987, p. 162) se preguntaba si el *zaibatsu* de Japón y su contraparte en Corea del Sur y Taiwán eran elementos inherentes y necesarios de los países exitosos de ese tipo. Quizá no sean indispensables, pero sí son útiles.

²⁴ En varios estudios recientes se afirma que el autoritarismo no es necesario, lógica o empíricamente, para una industrialización rápida (véanse Arnsden, 1989, p. 148; y Haggard, 1990, pp. 254-270). Respecto a puntos de vista previos, véanse los diferentes capítulos de Collier (1979).

²⁵ La colaboración supone una agrupación de empresarios y personal técnico del sector privado. La falta de ese tipo de personal puede significar una restricción en los casos en que el grado de industrialización es bajo, así como en las primeras etapas del capitalismo, como ha ocurrido en muchos países africanos y poscomunistas. Sin embargo, las restricciones técnicas también pueden plantear problemas en los casos en los que el grado de industrialización es alto. En su comparación del desarrollo de la industria de las minicomputadoras entre Corea del Sur y Brasil, Evans y Tigre (1989, p. 1762) hacen notar que la falta de compañías con una experiencia comparable a la de los *chaebols* restringió inicialmente las opciones de Brasil.

Cuadro 1. Algunas formas y dimensiones de la organización de las empresas

Dimensiones	Formas		
	Informal	Propiedad	Asociación
Horizontal	oligopolio	monopolio	carteles y asociaciones por sector
Vertical	subcontratación de largo plazo (Japón)	primeras sociedades anónimas estadounidenses (forma M)	
Diversificada	grupos de empresas (<i>keiretsu</i>)	consorcios, <i>chaebols</i> , grupos	asociaciones cumbre (<i>Keidanran</i>)

Estas organizaciones simplifican la colaboración, pues reducen el número de participantes. Además, las organizaciones multisectoriales en la industria mantienen la colaboración reduciendo el apego a ciertos ingresos en particular, facilitando la aplicación de políticas industriales y alentando la competencia en los mercados oligopólicos.

Las compañías y las asociaciones empresariales de los países en vías de desarrollo adoptan todo tipo de formas y tamaños. En el cuadro 1 se proporciona una matriz para clasificar las variaciones empíricas por forma y dimensión. Cada dimensión corresponde a una clase diferente de incertidumbre. Los motivos de las empresas para organizarse horizontalmente son fuertes si los mercados de producción (o en ocasiones de insumos, en particular la mano de obra) son volátiles y los costos fijos son altos. En cambio, si la incertidumbre y el costo de las transacciones son altos, las empresas se organizan verticalmente (Williamson, 1985). Por último, las empresas se diversifican de acuerdo con las líneas de productos para diluir los riesgos generales y políticos (Leff, 1978; Amsden, 1989; Fligstein, 1991).

No todas las formas de centralización y concentración llevan a la colaboración. El temor generalizado es que se coludan las empresas

con poder de mercado, en particular las de los sectores de alta tecnología y de uso intensivo de capital.²⁶ Los tipos de organización que más pueden facilitar la colaboración son los diversificados y multisectoriales de la línea inferior del cuadro 1.

Los grupos multisectoriales, como los *keiretsu* japoneses y los *chaebols* sudcoreanos, compiten, en lugar de aprovechar al máximo la ventaja desleal de su enorme poder de mercado. Varios aspectos del agrupamiento en consorcios pueden fomentar la competencia y los consiguientes beneficios en eficiencia.²⁷ La diversificación en productos no relacionados no tiene una sola lógica económica que la impulse, por lo que el patrón de diversificación varía de un grupo a otro. Los grupos diferencialmente diversificados tienen menos intereses en común, lo cual inhibe la colusión de un sector a otro. Amsden afirma que los grandes grupos diversificados en una economía en crecimiento tienen fuertes razones para competir en todos los mercados, a fin de mantener una paridad global con otros grupos.²⁸ Un estudio econométrico de la industria francesa viene en apoyo de estos argumentos al demostrar que es menos probable que los grupos diferencialmente diversificados exploten su poder comercial en los mercados individuales (Encaoua y Jacquemin, 1982, pp. 25-26 y 42-48).

Los gigantes multisectoriales también inhiben la colusión al hacer que casi todos los mercados sean disputables, incluso aquellos en los que las barreras tecnológicas y financieras son altas. Los grandes

²⁶ Por ejemplo, Leff (1979, p. 55) afirma que la formación de consorcios agudiza los problemas del oligopolio en ciertos mercados en particular: "a causa de las operaciones del grupo en múltiples actividades, no hay un poder compensatorio que reduzca el poder de mercado de cada una de las actividades sino que, antes bien, este último aumenta en la economía".

²⁷ Además, Leff (1978, pp. 669-670) afirma que los grupos grandes aumentan las economías de escala para el empresariado.

²⁸ "La semejanza de competencia intensa aumenta también en presencia de incertidumbre y de los grupos oligopólicos que manejan muchos productos. Cuando no se sabe con claridad cuáles mercados crecerán con mayor rapidez, y si la demanda aumenta rápidamente en cierto número de mercados, los oligopolios con múltiples productos se inclinarán por competir fuertemente en todos ellos para mantener la paridad en lo que respecta a, digamos, las ventas en el plano del grupo. El tamaño total podría considerarse como de capital importancia para aumentar el financiamiento, atraer la mejor mano de obra, obtener las licencias extranjeras más favorables, etc. La paridad es de particular importancia cuando las empresas afiliadas al grupo están sujetas a una coordinación central [...] Por último, cuando el gobierno sigue criterios que permiten la corrupción, pero buscando el buen desempeño, la competencia se vuelve casi una certidumbre" (Amsden, 1989, p. 130; véanse también las pp. 149-153). Jones (1987, pp. 173-174) ofrece una explicación diferente y da a entender que los *chaebols* son competitivos porque, en lugar de competir entre ellos, lo hacen con compañías más pequeñas. Desagrega los productos de los *chaebols* hasta el nivel de ocho dígitos (*sic*) y descubre que un *chaebol* no compite directamente con otro en casi tres cuartas partes de los mercados (434 de los 599) en que éste vende. Asimismo, el gobierno sudcoreano controlaba más de cien precios, lo cual dificultaba el abuso por colusión.

consorcios pueden considerar su ingreso en casi cualquier mercado, en especial con un empujoncito del gobierno, y los mercados en los que las empresas explotan su poder comercial pueden ser especialmente atractivos. A los *chaebols* sudcoreanos, por ejemplo, rara vez los intimida la perspectiva de entrar en sectores oligopólicos de uso intensivo de capital (véase Chang, 1990, p. 27).

La organización multisectorial también es benéfica en la aplicación de políticas públicas. Por definición, las políticas industriales favorecen a algunos sectores respecto de otros. Es más probable que las empresas que invierten todo en un sector se opongan a la modificación de las prioridades, mientras que los grupos multisectoriales pueden transferir recursos entre sus empresas afiliadas. Para Leff (1978, pp. 672-673), los grupos proporcionan un "mecanismo para la movilidad del capital entre actividades", funcionan como un mercado de capital y alivian al gobierno de la responsabilidad de administrar la política industrial en el plano microeconómico. Además, desde el punto de vista de la reciprocidad, es más probable que los consorcios en competencia expongan públicamente a los receptores de subsidios ilegítimos o inmerecidos, ya sea directamente, delatándolos, ya sea, indirectamente, superándolos en desempeño.²⁹

Un último efecto benéfico de un alto grado de concentración es la movilidad restringida de los ejecutivos. Las empresas gigantes de Corea del Sur y de Japón desarrollaron un empleo vitalicio para los ejecutivos. Esas empresas tienen grandes mercados nacionales de mano de obra y controlan gran parte de la demanda total de ejecutivos e ingenieros. El empleo vitalicio significa que los empleados pueden invertir en habilidades específicas para la empresa, que los empleadores pueden invertir más en el capital humano de sus ejecutivos y que éstos tienen la oportunidad de desarrollar relaciones de largo plazo con los funcionarios gubernamentales. En contraste, las altas tasas de movilidad comunes a las empresas estadounidenses dificultan mucho la colaboración.³⁰

²⁹ Chang (1990, p. 27) afirma que "el hecho de que, en cuanto consorcios, los *chaebols* sean potencialmente capaces de adoptar cualquier línea comercial [...] dificulta que uno de ellos en particular retenga como su feudo una industria en particular. A menos de que se mantuviera razonablemente eficiente, otros *chaebols* podrían persuadir fácilmente al gobierno de que pueden llevar a cabo un mejor trabajo y obtener su apoyo para la siguiente ronda de expansión de la capacidad productiva".

³⁰ El ejecutivo empresarial promedio a principios de la década de los cincuenta había trabajado para tres compañías hasta los 54 años de edad. Sólo una cuarta parte de ellos permaneció con la misma compañía y cerca de un tercio había trabajado para cuatro o más (Warner y Abegglen, 1965, pp. 127-128).

En las asociaciones de comercio, es más probable que los dirigentes de las organizaciones que abarcan muchos sectores se concentren en lo que es mejor para la industria o para la economía en su conjunto que para ciertos sectores o empresas en particular (véase Olson, 1982, pp. 48-53). La organización multisectorial en la industria da a los ejecutivos y a los representantes comerciales una perspectiva más estatal (véase Nordlinger, 1981, p. 35). Las organizaciones multisectoriales rompen las coaliciones distributivas al estilo de Olson. Desde abajo, lo que vemos es el consorcio despiadado que cierra una de sus muchas plantas sin preocuparse por los trabajadores o por la comunidad, en oposición al propietario local de la fábrica de un solo producto que, junto con el alcalde y el secretario del sindicato local, acude al legislador distrital en busca de ayuda.³¹

Las asociaciones empresariales pueden ayudar más a la colaboración resolviendo en casa las disputas intersectoriales. En Austria y Suiza, por ejemplo,

las asociaciones cúpula de empresas demostraron ser muy importantes [...] para organizar y resolver los intensos conflictos políticos en las industrias y entre ellas. Como resultado, los conflictos políticos de la comunidad de empresas no inmovilizaron la agenda pública ni la maquinaria gubernamental (Katzenstein, 1984, p. 197).

Las asociaciones multisectoriales pueden reducir los peligros que un gobierno fragmentado representa para la coherencia política.

Las transnacionales inhiben la colaboración porque, en general, sus subsidiarias no forman parte de las organizaciones multisectoriales ni sus ejecutivos están integrados en redes de largo plazo de ejecutivos y burócratas. Las transnacionales rara vez fabrican una amplia gama de productos, en general no están integradas en grupos de empresas (aunque crean alianzas específicas a través de empresas conjuntas) y su participación en las asociaciones de comercio suele ser reducida. Además, los ejecutivos de las empresas transnacionales circu-

³¹ Los enfoques sectoriales de Gourevitch (1986), Kurth (1979), Frieden (1991) y Shafer (1993) parecen ser menos útiles para analizar las economías políticas dominadas por grupos de empresas sumamente diversificadas. Algunos grupos incluso salvaron el supuesto abismo entre la industria y la agricultura. En Brasil, 35% de los grupos industriales y financieros, en especial de São Paulo, era propietario de empresas no relacionadas en la agricultura (Queiroz, 1962, p. 168). En Chile, en la década de los sesenta, casi 40% de los principales banqueros y gerentes ($N = 297$) estaba relacionado con las mayores familias terratenientes (Zeitlin y Ratcliff, 1988, p. 161).

lan rápidamente y no están enraizados ni en las redes del país ni en las de las empresas estatales. La baja penetración de las transnacionales en Asia Oriental sigue distinguiendo las economías de esta última de las de América Latina y facilita la colaboración.

En esta sección destacamos los aspectos positivos del gigantismo, en parte, porque los peligros son mejor conocidos. La concentración muy fuerte puede, por supuesto, poner en peligro la colaboración (véase E. M. Kim, 1988), pues, gracias a los recursos que manejan, los grupos comerciales diversificados pueden considerar el dedicar gran cantidad de ellos a la corrupción y a la búsqueda improductiva de rentas. La menor dependencia de los subsidios otorga una mayor autonomía y hace que los consorcios gigantes estén menos dispuestos a ejecutar las políticas. Finalmente, disciplinar el capital puede ser problemático porque, si los consorcios gigantes se ven amenazados, el pánico puede hacer presa de los agentes del resto de la economía. Y, si el objetivo se desplaza de la industrialización fordista al neoliberalismo o a la producción especializada en nichos, la concentración puede impedir la sinergia entre empresarios y gobierno.

Además de la organización, los patrones de financiamiento también afectan a las condiciones para la colaboración. Las compañías con altos coeficientes de deuda por activos se muestran más atentas a los actores estatales que controlan la distribución de créditos. Y quienes ofrecen el crédito pueden forzar al alza esos coeficientes (en especial si los grupos comerciales diversificados están compitiendo sobre una base general). Dichos coeficientes parecen variar lo bastante significativamente como para establecer una diferencia en la dependencia de las empresas. En 1975, los coeficientes de Estados Unidos promediaron 0.9; los de Alemania, 2.1; los de Corea del Sur, 3.4, y los de Japón, 4.9 (Jones, 1987, p. 158). La mayoría de los *chaebols* "se encuentran en bancarrota técnica en cualquier momento dado" (Cumings, 1984, p. 31).

En resumen, en esta sección analizamos la manera en la que la organización multisectorial restringe la colusión, facilita el movimiento de recursos entre sectores y simplifica la colaboración. En la siguiente sección exploraremos los orígenes políticos de la organización multisectorial.

El ímpetu político para organizarse

A primera vista, la industrialización parece generar en todas partes consorcios multidivisionales y diversificados, así como asociaciones comerciales sumamente organizadas. Varios estudios económicos proporcionan los motivos básicos que impulsan a formar esas organizaciones. Chandler fue el primero en estudiar la sociedad anónima multidivisional en Estados Unidos y arguyó que esa forma era superior para administrar grandes unidades comerciales. Williamson, basándose en los trabajos de Coase, afirmó que la integración vertical reducía los costos de transacción. Concentrándose en los países en vías de desarrollo, Leff (1978, pp. 666-667) afirmó que los grandes grupos diversificados eran respuestas racionales a los mercados imperfectos, en especial en el caso del capital y del riesgo. Amsden (1989, p. 125)³² afirma también que los grandes grupos diversificados y centralizados parecen "ser típicos en la industrialización tardía". Sin embargo, se muestra escéptica respecto a las explicaciones basadas en los costos de la transacción o en las imperfecciones del mercado y finalmente concluye que carecemos de explicaciones sistemáticas acerca del predominio de las grandes empresas en la industrialización tardía (Amsden, 1989, p. 119).³³

Los costos de las transacciones, las imperfecciones del mercado y las "economías de alcance (*scope*)" proporcionan fuertes alicientes para la diversificación. Pero en un análisis comparativo nos dicen poco respecto a cómo y cuándo se diversificarán y formarán consorcios los capitalistas; por ejemplo, comparados con los muy centralizados *chaebols* y *zaiabatsus*, los consorcios estadounidenses están débilmente centralizados (Amsden, 1989, pp. 123-124). Fligstein (1991, pp. 320-321) compara la diversificación en productos relacionados y no relacionados, y ofrece evidencia empírica de que esta última estrategia se hizo po-

³² Amsden afirma que las imperfecciones del mercado constituyen una explicación pobre, porque Estados Unidos era el líder tanto en mercados como en la formación de consorcios. Pero ésta fue bastante tardía en relación con la industrialización: en 1919, 90 de las 100 compañías más grandes efectuó 70% de sus ventas en un solo grupo industrial y, hacia 1948, dos tercios de las compañías más grandes seguían dependiendo de un grupo de un solo producto (Fligstein, 1991, pp. 324-326). Los consorcios que se diversificaron en productos no relacionados fueron en gran medida un fenómeno posterior a la segunda Guerra Mundial y hasta 1979 sólo representaron 25% de las 99 sociedades anónimas más grandes (*idem*, 1990, p. 261).

³³ No obstante, en el caso sudcoreano, Amsden (1989, p. 129) vuelve en gran medida al argumento de las economías de alcance: "podríamos aventurarnos a decir que la habilidad del grupo para entrar rápidamente y con efectividad de costos en nuevas industrias se convirtió en una importante economía de alcance".

pular en Estados Unidos sólo después de la segunda Guerra Mundial. Aun Leff, quien afirma que el grupo comercial era casi universal, concluye su trabajo con la pregunta: "¿por qué el grupo o un patrón similar de organización industrial no ha surgido con igual frecuencia en todos los contextos de desarrollo, contemporáneos o históricos?" (Leff, 1978, p. 674).

Es cierto que las diferencias de una nación a otra de factores socioeconómicos, como la penetración de las transnacionales o las fluctuaciones de ciertos mercados en particular, afectan a la organización comercial de las empresas. Sin embargo, las causas principales de las diferencias de forma y momento de la organización empresarial son políticas, esto es, lo que hacen los gobiernos, con intención o sin ella, para fomentar o desalentar la organización.

Algunos gobiernos proporcionan beneficios a grandes empresas que, posteriormente, crecen con mayor rapidez que los competidores más pequeños, como en el caso de los *chaebols* (Steers *et al.*, 1989, p. 19; y Woo, 1991). El presidente Park fue explícito desde el inicio de su gobierno en el sentido de que la "empresa mamut" era "indispensable" para el desarrollo sudcoreano (Amsden, 1989, p. 50). El paso a la industria pesada y química en la década de los setenta fue particularmente favorable para los *chaebols*: las ventas de los 10 principales *chaebols* pasaron de representar 15% del PIB en 1974 a 67% en 1984 (*ibid.*, p. 116; véase también E. M. Kim, 1988). No parece admisible elaborar una explicación de una concentración tan rápida basándose en los costos de transacción o en las imperfecciones del mercado. Otros estados han sido menos explícitos, pero han favorecido mucho a las grandes empresas en la distribución de subsidios; así, por ejemplo, en los altos incentivos otorgados a la industria de Brasil en las décadas de los sesenta y los setenta, se discriminó a las empresas pequeñas (Villela y Baer, 1980, pp. 294-295).

En otros casos, los actores estatales promueven indirectamente ciertos tipos de organización al desalentar otros. En Estados Unidos, "el ímpetu principal de esa nueva estrategia [diversificación en productos no relacionados] lo proporcionó inadvertidamente el gobierno federal" (Fligstein, 1991, p. 321). Hacia 1950, la mitad de las 100 compañías más grandes enfrentaba juicios antimonopolio y, en lo sucesivo, "todas las fusiones verticales y horizontales se volvieron problemáticas" (*idem*). Los convenios de subcontratación informales y los grupos de *keiretsus* del Japón serían ilegales o sumamente sospechosos en Estados Unidos (Gerlach, 1992, p. 28). Por consiguiente, las corpora-

ciones estadounidenses adquirieron empresas en mercados no relacionados.

En lo que respecta a las asociaciones empresariales, el rango de variación entre naciones es también amplio y tiene poca relación con la variación socioeconómica o el momento de la industrialización.³⁴ En América Latina, el desarrollo industrial fue rápido e importante en todos los países grandes, desde la década de los treinta hasta la de los setenta. No obstante, las actividades de organización de sus nuevos capitalistas variaron mucho. Las élites empresariales crearon asociaciones cúpula en: Chile, en 1935; Venezuela, en 1944; Argentina, en 1946; México, en 1975, y Perú, en 1983. Los capitalistas brasileños, supuestamente los más dinámicos de la región hasta 1980, nunca formaron una asociación cúpula.

Las élites estatales influyeron en la evolución de las asociaciones empresariales. En América Latina, el gobierno, en particular en Brasil y en México, forzó a las empresas a formar parte de elaboradas estructuras corporativistas. El Estado japonés también promovió activamente las asociaciones de comercio (Miyamoto, 1988). En su análisis de la organización sectorial horizontal, Schneiberg y Hollingsworth (1991) afirman que el incentivo para organizarse es económico, pero que la forma de la organización y su éxito dependen principalmente del gobierno.

Los estados, en especial en países de industrialización reciente, también proporcionan incentivos indirectos para organizarse. La intervención continua y discrecional exagera la incertidumbre política, que, a su vez, alienta la formación de consorcios para diversificar el riesgo. Los capitalistas también ajustan sus estrategias de organización para aumentar al máximo su influencia política. En México, uno de los dos motivos principales para la formación de consorcios fue "el mejoramiento general del poder de negociación frente al gobierno" (Vernon, 1963, p. 21). Para proteger su vulnerabilidad, los capitalistas se valen de la diversificación como estrategia defensiva; y también se valen de las fusiones y del crecimiento como estrategia ofensiva para mejorar su influencia entre los actores estatales.

En sus estrategias de organización, los ejecutivos tienden a imitar a los líderes, tanto nacionales como internacionales. Los *chaebols* sud-

³⁴ Los estudios comparativos recientes acerca de las asociaciones de empresas en los países industrializados incluyen los de Streeck (1991), Coleman y Grant (1988) y Yamazaki y Miyamoto (1988).

coreanos trataron de convertirse en *zaibatsus* y las empresas europeas formaron consorcios para hacer frente al "desafío estadounidense".³⁵ Sin embargo, incluso en esa fusión a menudo llevaron la delantera los funcionarios estatales. En Corea del Sur, por ejemplo, el presidente Park tenía los *zaibatsus* en mente cuando promovió la creación de los *chaebols*; en Japón, las élites estatales pensaron que su país debía tener cámaras de comercio como las de Estados Unidos (Miyamoto, 1988); y los organizadores latinoamericanos de sociedades anónimas de la década de los treinta fueron ávidos lectores de los teóricos europeos.

Existen otros factores sin relación con el Estado que afectan las estrategias de organización. Las transnacionales alteran los incentivos para organizarse, porque los intereses del capital nacional e internacional difieren a menudo. Las lealtades y hostilidades étnicas pueden facilitar la organización defensiva, pero usualmente impiden la organización ofensiva. No obstante, en general (parafraseando a Marx y poniéndolo de cabeza), los estados crean sus propias burguesías, aunque no en circunstancias elegidas por ellos mismos.

La dinámica de la colaboración

Por lo general, el surgimiento de la colaboración es el resultado de una combinación de choques internacionales, "vacíos" de clase, efectos no intencionados y prácticas existentes. En otras palabras, aun cuando las políticas tengan un efecto muy fuerte en las condiciones para la colaboración, ésta no es común y es muy raro que sea el resultado de una acción y de una política deliberadas. Muchas de las condiciones analizadas en las secciones anteriores ya existían desde hacía años en algunos países antes de que alguna chispa proporcionara el impulso para la colaboración.

Las amenazas internacionales y las dificultades económicas parecen fomentar la colaboración, mientras que la seguridad y la abundancia tienden al conflicto y a provocar la división. Los altos grados de dependencia mutua facilitan la colaboración. Cuando las élites políticas sienten que la pobreza las hace innecesariamente vulnerables en el exterior y en el interior (como en el caso de la amenaza de la revolución campesina), las élites estatales cortejan más asiduamente

³⁵ Sobre el isomorfismo en Estados Unidos, véase Fligstein (1991).

a los capitalistas. También suelen ser menos tolerantes frente al derroche y la colusión. Además, la carencia relativa hace que los capitalistas estén más dispuestos a conceder prerrogativas gerenciales a cambio de subsidios estatales.

Aunque las crisis internacionales y económicas pueden incitar a los políticos y a los actores estatales a tener un comportamiento de colaboración, su éxito depende a menudo de la constelación de fuerzas de clase que enfrentan. En Corea del Sur y en Taiwán, los actores estatales de las décadas de los cincuenta y de los sesenta no enfrentaban a ninguna clase social poderosa, rural o urbana (Amsden, 1989; y Evans, 1987). En la medida en que un vacío de clases sea permisivo, la colaboración será probablemente un fenómeno raro, puesto que los vacíos de clases son por lo general el resultado de la revolución o la guerra.³⁶ La depresión económica, como la de América Latina durante las décadas de los treinta y la de los ochenta, es un equivalente funcional aproximado de un vacío de clases, ya que debilitó a la élite económica tradicional y dio mayores grados de libertad a los actores estatales.

El otro factor de clase que comúnmente se señala es un movimiento laboral desorganizado, apolítico y dependiente. Cuando se cuenta con altos niveles de industrialización, los sindicatos poderosos pueden unirse a la colaboración entre funcionarios públicos y empresarios. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, algunas formas de control de la mano de obra, ya sea más coercitivas, como en los autoritarios Brasil y Corea del Sur, o menos coercitivas, como en México, acompañan generalmente a la colaboración. La industrialización tardía proporciona buenas condiciones para el desarrollo de movimientos laborales precoces y radicales, porque los trabajadores se encuentran concentrados y, recientemente, han sido desarraigados de ambientes rurales estables. Además, las incertidumbres políticas que surgen de los conflictos laborales pueden ser especialmente perturbadoras de la tranquilidad de los inversionistas, aunque no debe exagerarse el argumento de la represión de la mano de obra. Los movimientos laborales que cuentan con un poder latente constituyen alicientes muy fuertes para que los dirigentes autoritarios fomenten el crecimiento y reduzcan la búsqueda de rentas y, de esta manera, legitimen el *statu quo*.

³⁶ No resulta evidente el porqué una élite agrícola fuerte es tan poco propicia para la colaboración. Los terratenientes podrían oponer a ello el desplazamiento de recursos estatales de la agricultura a la industria, o bien, la protección de ésta mediante los aranceles y la subvaloración de la moneda. Sin embargo, tales cuestiones parecen negociables y aun los partidarios de la industrialización rápida subsidian en ocasiones a la agricultura (véase Evans, 1987).

Aparte de esos factores causales clave —activos en el caso de crisis económica, permisivos en lo que respecta a las clases—, los dirigentes también son importantes. De 1961 a 1979, el PIB sudcoreano se multiplicó varias veces, el gobierno hizo surgir los *chaebols* gigantes y colaboró intensamente con ellos, y un hombre, Park Chung Hee, fue el presidente. Es difícil analizar las políticas o la colaboración durante ese periodo sin hacer referencia a la visión de Park. En Taiwán, Chiang retuvo el poder más tiempo, pero se interesó menos directamente en la industrialización y en la colaboración. Los dirigentes latinoamericanos han durado menos tiempo en el poder, pero algunos presidentes, como Alemán en México, y Vargas y Kubitschek en Brasil, establecieron las bases para la colaboración.

La colaboración no es estable. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, es una forma de cooperación en desequilibrio, pues "la ley inevitable de la búsqueda de rentas dice que, dondequiera que pueda haber una renta, habrá un buscador de rentas tratando de obtenerla" (Mueller, 1989, p. 241). Por su parte, Evans ha afirmado que la autonomía enraizada era su propio sepulturero: la colaboración que fomenta la industrialización reduce la carencia y, por lo mismo, debilita el ímpetu para colaborar. De igual manera, la industrialización desplaza el equilibrio de poder entre el Estado y el sector privado.³⁷

Con todo, varios factores impiden el derrumbe inmediato de la colaboración cuando el PIB deja de ser la gran preocupación nacional. Un cálculo racional puede llevar tanto al gobierno como a las élites económicas a propiciar una mayor colaboración gracias a los logros en el plano nacional (esto es, la colaboración funciona). Además, la colaboración de largo plazo ayudará a dar forma a instituciones favorables a la continuidad (por ejemplo, si las asociaciones de comercio son multisectoriales, seguirán facilitando la colaboración). Por último, la escasez puede ser recreada artificialmente, como cuando los burócratas manipulan la asignación del crédito para mantener altos coeficientes de deuda a valor neto de la participación.

El meollo de este breve análisis del surgimiento y derrumbe de la

³⁷ E. M. Kim (1988) hace un análisis en el que subraya la modificación del poder de los actores estatales y de los *chaebols* en Corea del Sur. Leff (1986) también hace una especie de argumentación newtoniana y de sepulturero en su análisis de los grupos empresariales. Puesto que su crecimiento se basa en gran medida en el reclutamiento atributivo, los grandes consorcios provocan la envidia política, la cual puede minar la colaboración, directamente, dando facultades a actores políticos antagonistas o, preventivamente, induciendo a los líderes empresariales a evitar el crecimiento y el contacto con el Estado.

colaboración no consiste en evaluar la variedad de causas de uno y otro. Más bien, el objetivo fue señalar la importancia del cambio en el tiempo, la función de los factores internacionales y las pocas probabilidades de que cualquier conjunto de dirigentes políticos pueda generar un patrón de colaboración efectiva en el mediano plazo.

Los límites del neoinstitucionalismo

Los especialistas de varias ciencias sociales han desarrollado herramientas conceptuales y teóricas para entender el nexo que se establece entre el Estado y el capital. En cada una de las disciplinas, la denominación que se da a los diferentes enfoques incluye, con toda probabilidad, los términos "nuevo" e "institucional". Los economistas han elaborado teorías sobre los costos de transacción, los derechos de propiedad, la acción colectiva y la búsqueda de rentas. Los sociólogos desarrollaron herramientas en los planos micro y macroeconómicos en forma de análisis de redes y sociología económica. Los politólogos tienen enfoques corporativistas y neoinstitucionales. Todas esas teorías agregan elementos importantes al estudio de las relaciones entre empresarios y gobierno, pero ninguna proporciona un marco general adecuado para analizar dichas relaciones. En un marco así, son importantes tanto los estados y las instituciones en general como las estructuras económicas (incluidas las clases) y los patrones de integración en la economía mundial, pero su importancia sólo puede entenderse en una perspectiva histórica.³⁸

Este enfoque difiere en gran medida de las teorías de elección racional y de otros enfoques neoclásicos de la economía política (respecto a esta diferencia en particular, véase Evans, 1989). La teorización sobre la acción colectiva, la incertidumbre y los costos de transacción arrojan luz sobre el comportamiento en el plano individual. Sin embargo, esos elementos se hacen presentes en la motivación individual en el seno de estructuras preexistentes definidas por los estados, las organizaciones económicas y los mercados internacionales. Para los servidores públicos y los gobiernos, esos factores referentes a los

³⁸ Dicho marco proviene de Evans y Stephens (1988), quienes lo denominaron "nueva economía política comparativa". Algunos ejemplos excelentes de su aplicación incluyen los trabajos de Haggard (1990), Katzenstein (1978), Maxfield (1990), y Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992).

actos racionales individuales no bastan para explicar, salvo en los casos de depredación, por qué varían tanto las relaciones entre los gobiernos y los empresarios. Los capitalistas son más predecibles y homogéneos en lo que a preferencias se refiere. No obstante, aun cuando partamos de los supuestos universales de que buscan coludirse para evitar la "competencia improductiva", manejar libremente las organizaciones colectivas, unirse a coaliciones distributivas, reducir al mínimo los costos de transacción y disminuir la incertidumbre, una y otra vez volvemos a los actores y a las reglas estatales para explicar las verdaderas estrategias que adoptan para organizarse e interactuar con el gobierno.

La mayoría de los estudios sobre el desarrollo, así como muchos de los neoinstitucionalistas, incluyen el factor internacional, pero rara vez incorporan un análisis cabal sobre la manera en que los patrones de largo plazo de la integración en la economía política internacional afectan a la capacidad del Estado y a la formación de clases.³⁹ En América Latina, los patrones de exportación previos a la industrialización afectaron a las finanzas estatales. En Asia Oriental, las élites coloniales japonesas construyeron directamente estructuras estatales modernas. De manera similar, la demanda internacional de exportaciones agrícolas de América Latina creó una clase terrateniente poderosa (en gran parte de Asia, los ocupantes extranjeros ayudaron a extirparla) a la que los actores estatales debían tener en cuenta al diseñar políticas industriales. La penetración de las transnacionales, por último, altera las restricciones de la política del desarrollo y las oportunidades de colaboración entre el sector privado y las élites estatales.

La teoría de la dependencia puede no ser un candidato a la resurrección (aunque véase Haggard, 1990). Sin embargo, vale la pena hacer énfasis en el hecho de que, como vimos, los choques internacionales, las transnacionales y las estructuras de clase relacionadas con el sector de las exportaciones tienen todos un lugar prominente en las condiciones para la colaboración. Además, los actores estatales son fundamentales para interpretar los choques internacionales y para

³⁹ Esto constituyó el meollo de los estudios de los dependencistas de calidad (véanse Cardoso, 1977; Cardoso y Falleto, 1979; Evans, 1979; y Becker, 1983) y fue ampliamente ignorado o interpretado erróneamente por quienes supuestamente enterraron la teoría de la dependencia. Los análisis sobre la dependencia son más útiles en la economía política comparativa que en la economía internacional.

mediar en las relaciones con los actores transnacionales y con las diversas fracciones de clase (Evans, 1979).

Los estudios de sociología económica también rechazan las explicaciones basadas en la economía neoclásica y sitúan la racionalidad en contexto, aunque los componentes del contexto sobre los cuales centren la atención sean diferentes. En este trabajo, los actores estatales cobran mucha importancia como agentes autónomos, mientras que, en la sociología económica, los estados son, a lo más, uno de los muchos actores incrustados en un sistema social o realidad construida más amplios.⁴⁰ Por ejemplo, en su marco conceptual para el análisis del capitalismo japonés, Gerlach (1992, capítulo 1) ignora completamente al Estado.

En las ciencias políticas, la corriente del neoinstitucionalismo comparte un interés duradero por los estados y la historia, aunque a menudo desdeña las clases sociales y la dependencia. En gran parte de esa corriente, apenas se percibe débilmente el capitalismo. La idea de que las pautas de interacción entre el sector privado y el gobierno influyen en la efectividad de las políticas cabría fácilmente en el neoinstitucionalismo, pues podría considerarse que esas relaciones son una institución que da forma a los resultados de las políticas y los constriñe. Sin embargo, el neoinstitucionalismo tendría menos que decir sobre la génesis y reproducción de dichas relaciones (véase Thelen y Steinmo, 1992).

Si bien es cierto que se puede culpar a otros enfoques de dejar demasiadas cosas fuera, el expuesto hasta aquí corre el riesgo de incluirlas en exceso; y aunque todo importa, las instituciones, las clases, la historia y la integración internacional, para no mencionar las ideas, entre las virtudes del enfoque no podemos contar la parsimonia. La dificultad consiste en imaginar cómo se relacionan los elementos y qué factores tienen el mayor peso causal. Conforme a nuestro estudio de las relaciones entre gobierno y empresarios, los agentes causales inmediatos del establecimiento de las condiciones de la colaboración son los actores estatales. Éstos interpretan la situación internacional

⁴⁰ La revisión crítica que hace Granovetter de la literatura sobre los grupos de empresas incluye las relaciones entre los empresarios y el gobierno como una de las cinco dimensiones de variación. El autor se resiste a otorgar al gobierno una función causal de peso. Cita numerosos ejemplos de cómo el Estado modela los grupos de empresas en Nicaragua, Indonesia, Estados Unidos, Francia y Corea del Sur; aun así escribe: "no existe ninguna razón teórica que explique por qué los grupos de empresas no podrían llegar a ser ampliamente independientes de la influencia del Estado" (Granovetter, 1993, p. 41).

y difunden los discursos prescriptivos; elaboran las políticas que dan forma a los sectores industriales y a las instituciones que representan a los industriales. Esto no quiere decir que los actores estatales sean omnipotentes y "omnivalentes". Los burócratas operan con severas restricciones, muchas de las consecuencias de sus acciones no son intencionales y, con el tiempo, la iniciativa parece pasar a los actores privados. No obstante, por lo general, el análisis histórico de las fuentes de la colaboración nos hace ver que son los actores estatales los que estructuran tanto la organización de las empresas como sus relaciones con el Estado.

Referencias bibliográficas

- Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant*, Nueva York, Oxford University Press.
- Atkinson, Michael y William Coleman (1985), "Corporatism and Industrial Policy", en Alan Cawson (ed.), *Organized Interests and the States*, Londres, Sage.
- Arrow, Kenneth J. (1974), *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton.
- Barzelay, Michael (1986), *The Politicized Market Economy*, Berkeley, University of California Press.
- Becker, David G. (1983), *The New Bourgeoisie and Limits of Dependency, Mining, Class and Power in Revolutionary Peru*, Princeton, Princeton University Press.
- Bennett, Douglas y Kenneth Sharp (1985), *Transnational Corporations versus the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Bowman, John R. (1989), *Capitalist Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review*, vol. 12, núm. 3, pp. 7-24.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1974), *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo XXI.
- Coleman, William y Wyn Grant (1988), "The Organizational Cohesion and Political Access of Business", *European Journal of Political Research*, 16, pp. 467-487.
- Collier, David (ed.) (1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Cumings, Bruce (1984), "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy", *International Organization*, vol. 38, núm. 1, invierno, pp. 1-40.

- Chang, Ha-Joon (1990), "Interpreting the Korean Experience: Heaven on Hell", en D. Michael Shafer (1994), *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Ithaca, Cornell University Press.
- Doner, Richard F. (1991), *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, Berkeley, University of California Press.
- Encaoua, David y Alexis Jacquemin (1982), "Organizational Efficiency and Monopoly Power: The Case of French Industrial Groups", *European Economic Review*, 19, pp. 25-51.
- (1987), "Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin American Americanists", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Evans, Peter (1979), *Dependent Development, the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- (1989), "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, vol. 4, núm. 4, diciembre, pp. 561-587.
- (1992), "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment", en Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, Peter y John D. Stephens (1988), "Studying Development since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy", *Theory of Society*, 17, pp. 713-745.
- Evans, Peter y Paulo Bastos Tigre (1989), "Going Beyond Clones in Brazil and Korea", *World Development*, vol. 17, núm. 11, noviembre, pp. 1751-1768.
- Fligstein, Neil y Lauren B. Edelman (1991), "The Transformation of Corporate Control", *American Journal of Sociology*, vol. 97, septiembre.
- Frieden, Jeffrey A. (1988), "Classes, Sectors, and Foreign Debt in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 21, núm. 1, octubre, pp. 1-19.
- (1991), *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*, Princeton, Princeton University Press.
- Geddes, Barbara (1990), "Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 2, enero, pp. 217-234.
- (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, junio, pp. 371-392.
- Gereffi, Gary (1990), "Big Business and the State", en G. Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles*, Princeton, Princeton University Press.
- Gereffi, Gary y Peter Evans (1981), "Transnational Corporation, Dependent Development and State Policy in the Semiperiphery: A Comparison of Brazil and Mexico", *Latin American Research Review*, vol. 16, núm. 3.
- Gerlach, Michael L. (1992), *Alliance Capitalism*, Berkeley, University of California Press.

- Gourevitch, Peter (1986), *Politics in Hard Times*, Ithaca, Cornell University Press.
- Granovetter, Mark (1993), "Business Groups", en Neil Smelser y Richard Swedberg (eds.), *Handbook of Economic Sociology* (en prensa).
- Grindle, Merilee Serrill (1977), *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley, Universidad de California.
- Haggard, Stephan (1990), *Pathways from the Periphery*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- (1967), *Development Projects Observed*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Hofheinz, Roy, Jr. y Kent E. Calder (1982), *The East-Asia Edge*, Nueva York, Basic Books.
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- (1987), "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Jones, Leroy P. (1987) [1980], "Jaebul and the Concentration of Economic Power in Korean Development", en Il Sakong (ed.), *Macroeconomic Policy and Industrial Development Issues*, Seúl, Korean Development Institution.
- Kaplan, Eugene (1972), *Japan: The Government-Business Relationship*, Washington, D.C., U. S. Department of Commerce.
- Katzenstein, Peter J. (ed.) (1978), *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press.
- (1984), *Corporatism and Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press.
- Keynes, John Maynard (1964) [1936?], *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Nueva York, Harcourt, Brace & World.
- Kim, Eun Mee (1988), "From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea", *Pacific Focus*, vol. 3, núm. 2, otoño, pp. 105-121.
- Kohli, Atul (1991), "State Power and Economic Transformation: A Comparative Perspective on the Politics of Latin Development", proyecto de investigación.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, junio, pp. 291-303.
- Kurth, James (1979), en Collier, *op. cit.*
- Leff, Nathaniel H. (1968), *Economic Policy. Marking and Development in Brazil, 1947-1964*, John Wiley Sons.
- (1978), "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, núm. 4, julio, pp. 661-675.

- Leff, Nathaniel H. (1979), "Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited", *Journal of Economic Literature*, vol. 17, marzo, pp. 46-64.
- (1986), "Trust, Envy, and the Political Economy of Industrial Development: Economic Groups in Developing Countries".
- Leonard, David K. (1977), *Reaching the Peasant Farmer: Organization Theory and Practice in Kenya*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lorenz, Edward (1993), "Flexible Production Systems and the Social Construction of Trust", *Politics and Society*, vol. 21, núm. 3, septiembre, pp. 307-325.
- Martínez, Jesús y Eduardo Jacobs (1982), "Competencia y concentración: el caso del sector manufacturero, 1970-1975", *Economía Mexicana*, México, CIDE, 1982.
- Maxfield, Sylvia (1990), *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1991), "Private Constituencies and the Power of State Monetary Authorities in Newly Industrializing Countries", investigación.
- Miyamoto, Matao (1988), "The Development of Business Associations in Pre-War Japan", en Hiroaki Yamazaki y M. Miyamoto (eds.), *Trade Associations in Business History*, Tokio, University of Tokyo Press.
- Moran, Theodore (1974), *Multinational Corporations and the Politics of Dependence*, Princeton, Princeton University Press.
- Mueller, Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nordlinger, Eric A. (1981), *On the Autonomy of Democratic State*, Cambridge, Mass., Londres, Harvard University Press.
- (1987), "Taking the State Seriously", en Myron Weiner y Samuel Huntington (eds.), *Understanding Political Development*, Boston, Little, Brown.
- North, Douglas C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- Perkins, Dwight H. (1991), "Economic Systems Reform in Developing Countries", en D.H. Perkins y Michael Roemer (eds.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein (1988), "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 1, marzo, pp. 11-29.
- Queiroz, Maurício Vinhas de (1962), "Os Grupos Econômicos no Brasil", *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Brasil*, vol. 1, núm. 2, junio-diciembre, pp. 157-168.

- Rauch, James E. (1993), "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Theory and Evidence from U. S. Cities During the Progressive Era", investigación.
- Rodrik, Dani (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling", *The Economic Journal*, vol. 99, septiembre, pp. 756-772.
- (1991), "Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 36, pp. 229-242.
- Rodrik, Dani y R. Zeckhauser (1988), "The Dilemma of Government Responsiveness", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, núm. 4, pp. 601-620.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter Evans (1985), "The State and Economic Transformation", en Evans, Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens y John D. Stephens (1992), *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Polity.
- Samuels, Richard J. (1987), *The Business of the Japanese State*, Ithaca, Cornell University Press.
- Schneiberg, Marc y J. Rogers Hollingsworth (1991), "Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?", en Roland Czada y Adrienne Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice*, Boulder, Westview.
- Schneider, Ben Ross (1991), *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press.
- (1993), "The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation", *Comparative Politics*.
- Shafer, D. Michael (1994), *Winners and Losers*, Ithaca, Cornell University Press.
- Shonfield, Andrew (1965), *Modern Capitalism*, Londres, Oxford University Press.
- Sikkink, Kathryn (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, Cornell University Press.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In", en Evans, Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Smitka, Michael J. (1991), *Competitive Ties: Subcontracting in the Japanese Automotive Industry*, Nueva York, Columbia University Press.
- Soakice, David (1991), "The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany", en Anthony B. Atkinson y Renato Brunetta (eds.), *Economics for the New Europe*, IEA, vol. 104.
- Steers, Richard, Yoo Keun Shin y Gerardo Ungson (1989), *The Chaebol*, Nueva York, Harper & Row.
- Stewart, Douglas B. y Yiannis P. Venieris (1985), "Sociopolitical Instability

- and the Behavior of Savings in Less-Developed Countries", *Review of Economics and Statistics*, 67, pp. 557-563.
- Streeck, Wolfgang (1991), "Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action?", en Roland Czada y Adrienne Windhoff-Héritier (eds.), *Political Choice*, Boulder, Westview.
- Taira, Koji y Teiichi Wada (1987), "Business-Government Relations in Modern Japan", en Mark Mizuchi y Michael Schwatz (eds.), *Intercorporate Relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (1968), *Electric Power in Brazil*, Cambridge, Harvard University Press.
- Thelen, Kathleen, Sven Steinmo y Frank Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thorp, Rosemary (1991), *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, Pitsburg, University of Pittsburgh Press.
- Vernon, Raymond (1963), *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of Private and Public Sectors*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (ed.) (1974), *Big Business and the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Villela, Anibal V. y Werner Baer (1980), *O sector privado nacional: problemas e politica para seu fortalecimento*, Brasil, IPEA-INPES (Relatorio de pesquisa, 46).
- Vogel, David (1987), "Why Businessmen Distrust their State: The Political Consciousness of American Corporate Executives", *British Journal of Political Science*, vol. 8, enero.
- Wade, Robert (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- (1993), "Managing Trade: Taiwan and South Korea as Challenges to Economics and Political Science", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 2, enero, pp. 147-168.
- Warner, W. Lloyd y James C. Abegglen (1955), *Occupational Mobility in American Business and Industry, 1928-1952*, Ayer Company Publishers.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Rational Contracting*, The Free Press.
- Woo, Henry K.H. (1991), *Effective Reform in China: An Agenda*, Nueva York, Praeger.
- Yamazaki, Hiroaki y M. Miyamoto (eds.) (1988), *Trade Associations in Business History*, Tokio, University of Tokyo Press.
- Zeitlin, Maurice y Richard E. Ratcliff (1988), *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*, Princeton, Princeton University Press.